

LES DROITS À PRODUIRE : UNE INNOVATION DANS LA POLITIQUE AGRICOLE ET UN INSTRUMENT DE MAÎTRISE DES MARCHÉS AGRICOLES

Philippe Lacombe

Les moteurs du développement agricole qui ont fonctionné pendant une quarantaine d'années sont aujourd'hui épuisés. La demande est stagnante, le marché de l'emploi n'est plus en mesure d'absorber les agriculteurs libérés par le progrès technique. Les ressources publiques assez abondamment distribuées à l'agriculture sont, elles aussi, en cours d'épuisement...

On n'en finirait pas d'avancer des illustrations de l'officialisation de ces changements : la réforme de la PAC, bien sûr, mais aussi l'abondance de la production législative agricole. Chaque ministre, depuis Monsieur Méhaignerie pratiquement, s'est illustré dans la promulgation d'une loi agricole, et encore aujourd'hui, un certain nombre d'entre vous doivent travailler pour concrétiser la proposition du Président Chirac d'élaborer une nouvelle loi d'orientation. Ces nouvelles conditions ont amené sur le devant de la scène la question des droits à produire, mis en place selon des formes diverses pour tenter de limiter la surproduction et son coût. Votre thème d'Université d'été est à son tour significatif de ces nouvelles préoccupations.

Ce contrôle de la production était jusque là uniquement limité par les droits d'usage sur le sol, droits de propriété ou de fermage, progressivement orientés, aménagés par la politique des structures. Ce contrôle de la production s'étend. En restant dans la période contemporaine, on en trouvera des origines dans la production viticole avec, dans l'entre-deux guerres, la mise en place du statut viticole. On en trouvera une poursuite avec l'économie sucrière et les quotas betteraviers, et on en trouve enfin une extension massive, récente : la mise en place de quotas laitiers en 1984.

À ces premières constatations de contrôles de la production, on peut ajouter d'autres observations qui se rattachent à la même dynamique : c'est le cas du gel des terres, mais aussi des droits à prime ; certes on peut dépasser les plafonds de prime mais si la disposition de

Communication à la
deuxième Université
de l'innovation rurale,
le 13 août 1996.

ces primes est indispensable à la poursuite de la production, il y a, par leur intermédiaire, une espèce de droit à produire au moins indirect. Peut être pourrions-nous rajouter à notre inventaire les contrats de production : production de semences, par exemple.

Si bien qu'on peut se demander si, de proche en proche, l'ensemble de la production agricole ne va pas être progressivement touchée par ces contrôles supplémentaires : quotas, droits à produire, droits à prime. Ne faut-il pas s'attendre à une généralisation de ces quotas, solution sans doute pas très glorieuse, mais qui constitue peut-être la voie la plus simple pour obtenir un accord entre les agriculteurs, les pouvoirs publics et l'opinion. Vous noterez d'ailleurs que ces droits à produire sont progressivement admis ; il est devenu naturel pour un viticulteur de parler de droits de plantation comme pour un producteur de lait de parler de quotas et de références. Cette extension est pourtant paradoxale. Cette extension des droits à produire, c'est-à-dire cette extension des contrôles, se fait au nom du marché. Mais voilà qu'au nom du marché on organise, on contrôle, on administre. Serait-il nécessaire alors, pour introduire l'agriculture dans le marché, de transformer les agriculteurs en fonctionnaires ? C'est-à-dire de régir leurs conditions d'activité et d'administrer la formation de leurs revenus par des soutiens publics. Certes ce terme de fonctionnaire écorche parfois les oreilles des agriculteurs, prenez-le dans ma bouche comme un compliment, car j'honore ces activités de fonctionnaires bien sûr ; ne le prenez pas comme une provocation mais plutôt comme une invitation à la réflexion.

Ces contrôles de la production rapprochent les agriculteurs d'autres professions – les pharmaciens, les notaires, les tenanciers de cafés, les buralistes, mais sous certains aspects aussi les médecins – et quoi de plus libéral que ce milieu des médecins – lorsqu'ils signent une ordonnance engageant des fonds publics ? ils sont, à l'image des agriculteurs aujourd'hui, davantage contrôlés ; peut-être aussi vont-ils avoir des quotas à respecter, à travers le livret de santé par exemple.

Ce paradoxe, – au nom du marché contrôler davantage – nous montre que l'évolution de la vie économique repose bien plus sur une combinaison "marché-organisation" que sur une opposition entre ces deux termes. Et c'est précisément un des champs de la science économique aujourd'hui que de réfléchir à cette combinaison entre "Marché et Organisation" ; si vous suivez un peu l'actualité de ma spécialité, peut-être avez-vous noté que récemment le prix Nobel d'Economie a été délivré au professeur Coase dont les travaux mettent précisément en évidence la complémentarité, la combinaison "Marché Organisation" au détriment d'une vision privilégiant exclusivement soit le Marché, soit l'Organisation et l'Administration.

Cette situation nouvelle et paradoxale occasionne des débats, soulève des questions :

- ces quotas, ces droits à produire vont-ils pénaliser certains intérêts ? vont-ils ralentir l'amélioration des performances, et bloquer les gains de productivité ? vont-ils induire une lourde bureaucratie professionnelle ou administrative ?
- ces droits à produire sont-ils des motifs de "distorsion de concurrence", c'est-à-dire des trahisons de la loyauté des échanges, ou bien constituent-ils une forme de gestion nouvelle de l'agriculture ?
- qu'est-ce qu'une bonne terre agricole aujourd'hui ? qu'est-ce qu'un bon outil de production agricole aujourd'hui ? est-ce un outil qui dispose de potentialités agronomiques, ou est-ce un outil qui dispose de droits à produire ? ces nouveaux droits vont-ils être source de valeurs et d'enrichissement vont-ils devoir entrer dans le patrimoine des agriculteurs, (à l'image du foncier, à l'image des autres outils de production) ?

Quittons le domaine national et passons au niveau international ; la gestion des quotas est un thème de débat permanent dans les négociations internationales. Faut-il les accepter faut-il les refuser, faut-il créer des marchés des quotas ? Vous savez que les pays du Nord sont très portés sur la constitution de marchés de quotas, que certains pays vont même jusqu'à autoriser la location de quotas, ce qui est bien le signe de leur patrimonialisation.

Ces questions, probablement présentes dans tous vos esprits, nous invitent à une clarification. Je voudrais procéder à cette clarification, non pas sur le mode de la défense d'une thèse ou d'une position, mais en essayant d'identifier les positions qui s'opposent leurs avantages et leurs inconvénients de manière à se rapprocher des problèmes tels qu'ils se posent au milieu opérationnel largement représenté dans cette salle – problèmes qui ne sont pas uniquement économiques, ou politiques, ou juridiques – mais qui combinent toutes ces préoccupations.

Pour procéder à cette clarification, je voudrais m'appuyer à la fois sur les apports de la théorie économique mais aussi sur les enseignements des expériences de gestion des droits à produire en France et dans différents pays, notamment le Canada qui gère son lait par un système de quotas avec marché centralisé depuis maintenant plusieurs années.

Ceci me conduit à vous proposer le plan suivant :

- dans un premier temps je voudrais clarifier les effets des quotas et en déduire les positions qui s'établissent pour les traiter,
- dans une deuxième partie j'étudierai la position qui consiste à dénoncer les quotas, à les critiquer,

– puis dans une troisième partie j'essaierai de décrire une autre position qui consiste à considérer les quotas non pas comme un outil systématique, appréciable en toute circonstance, mais comme un outil de gestion susceptible dans certains cas d'être utilisé.

C'est vous dire que ce thème des droits à produire, s'il rejoint les préoccupations du moment, n'a pas à coup sûr un statut d'innovation rurale. C'est un thème de débat.

Sommes-nous en présence d'une innovation ou sommes-nous en présence d'une rétrogradation, d'une sclérose ?

LES EFFETS DES DROITS À PRODUIRE ET LES PROBLÈMES QU'ILS ENTRAÎNENT

Un droit à produire, c'est donc une limitation plus ou moins brutale des quantités produites.

Parfois la quantité est limitée autoritairement, c'est le cas du vin et du lait. Dans le cas de la betterave, vous savez que les contrats A, B et C lui donnent une certaine souplesse. Parfois il s'agit simplement d'un plafond franchissable. Vous voyez donc qu'il y a une variété de gestions institutionnelles de ces droits à produire, ce qui vient enrichir le débat.

Conséquences immédiates

– C'est d'abord de réduire ou de supprimer les excédents, bien sûr ; c'est généralement sous la pression des excédents que les décisions de quotas sont prises.

– Cela a aussi pour conséquence d'alléger les soutiens publics.

– Une décision de quotas amène habituellement une augmentation des prix, du fait de la réduction des quantités mises sur le marché. Si ces prix sont non garantis, cela signifie qu'ils sont seulement protégés par la limitation des droits à produire, à ce moment-là c'est le consommateur qui va financer le prix croissant. Si les prix sont protégés, non seulement par quotas, mais en plus par une garantie publique, au soutien par le consommateur, s'ajoute un soutien public.

D'où, vous le voyez, l'apparition d'un avantage, d'une "aubaine", d'une rente au profit des producteurs qui bénéficient de prix élevés (s'ils ont accès aux quotas) et au détriment des consommateurs ou des clients. On dit donc qu'il y a un transfert, à l'occasion des droits à produire, des consommateurs vers les producteurs. Collectivement un manque à gagner apparaît puisqu'on se prive de la possibilité de s'approvisionner moins cher.

Comparés aux Anglo-Saxons les Français sont assez peu sensibles aux relations entre l'agriculture et les consommateurs, si bien que l'opinion est rarement disponible pour assimiler ce transfert pénalisant pour les consommateurs. On se prive de s'approvisionner moins cher et les producteurs gagnent moins que ce que perdent les consommateurs. A ces conséquences immédiates, concernant les quantités et les prix, vont s'ajouter des conséquences structurelles, c'est-à-dire concernant les agents, les acteurs, les exploitations, les capitaux.

Conséquences structurelles

– Les quotas officialisent les inégalités. Le système des droits à produire va handicaper le passage d'une situation à une autre puisqu'il faudra disposer de quotas pour réaliser ce passage. Les quotas avantagent les gens en place ; c'est d'ailleurs pourquoi, en situation de crise, c'est souvent sur la constitution de droits à produire que l'accord s'établit entre pays, entre producteurs et transformateurs, entre producteurs et pouvoirs publics, entre producteurs et opinion.

– Un système de quotas pénalise les entrants potentiels puisque ces droits à produire constituent une sélection supplémentaire à l'entrée s'ajoutant à la sélection liée à la terre et à l'acquisition de moyens de production. Certes cette sélection supplémentaire peut être variable, modulée, atténuée : vous connaissez tous le cas prioritaire des jeunes agriculteurs au moment de la mise en place des quotas laitiers.

– Un nouvel actif financier apparaît (apparition au moins latente et parfois réelle) car les bénéficiaires de la rente consentie aux droits à produire, peuvent être tentés de la commercialiser. Ils trouveront des acquéreurs.

On voit donc apparaître un captif qui correspond à la capitalisation de la rente. Ce capital va-t-il être géré collectivement sur un mode administratif ou va-t-il donner lieu à un marché ? Vous voyez apparaître ainsi un impact possible sur les patrimoines.

Vous comprenez bien que ces conséquences vont faire naître un débat.

Principaux thèmes de débat

– On va pouvoir dénoncer la pénalisation dont l'aval, consommateurs ou clients, est victime. Mais on pourra, en contrepoint, avancer l'idée que les droits à produire régularisent l'approvisionnement et préservent les consommateurs de la surproduction comme de la pénurie. Les quotas peuvent aussi être mis au service de la promotion de la qualité.

– Les quotas sont susceptibles d’être porteurs d’inégalités certes, mais ces inégalités sont gérables, elles sont modulables, on le voit bien avec la gestion des quotas laitiers. Le droit à produire permet de répartir le travail selon les individus et selon les régions. On peut donc aussi le lire comme un outil d’aménagement du territoire, peut-être même comme un outil de réduction des inégalités si on est ferme sur sa répartition. Et c’est peut-être mieux (on aura l’occasion d’en discuter probablement) que les compensations de la PAC qui incitent les céréaliers à acquérir de la terre et à supprimer du travail : dans la situation actuelle est-ce un objectif raisonnable ?

– Certes les quotas amènent un coût supplémentaire, sans fondement économique (si vous avez été sensibles à la phrase de notre ancien Président François Mitterrand dénonçant l’enrichissement “en dormant”, vous en avez là une belle illustration), mais en même temps ils permettent une organisation adaptée à la situation qui se retrouve d’ailleurs dans d’autres métiers. Ce mode d’organisation est en définitive assez comparable à celui que nous avons pour la terre ; la terre n’est pas une ressource produite, c’est une ressource donnée (aux améliorations foncières près). Elle est pourtant commercialisée, il y a un marché foncier. Donc vous voyez apparaître une parenté, que j’ai présentée dès mon introduction, entre le foncier donnée et les quotas attribués.

– Les quotas, dit-on encore risquent de scléroser l’appareil de production, risquent de geler le système productif. C’est vrai... Vous noterez cependant que la réorganisation de l’économie laitière n’a jamais été aussi forte que depuis qu’il y a eu les quotas mis en place (1984). On pourrait dire la même chose de la réorganisation du vignoble méridional, donc il n’est pas absolument évident que tout le système de droits à produire s’accompagne de sclérose, de “gel” des systèmes productifs.

Voilà les arguments qui s’affrontent, et probablement pour la plupart d’entre vous, vous les avez déjà utilisés. Il nous faut maintenant les clarifier, les évaluer en les organisant de manière schématique, de manière stylisée mais, j’espère, utile en distinguant les positions les plus claires, sachant qu’il y a des formules intermédiaires bien sûr. C’est pourquoi je vous propose de distinguer deux grands types de positions, deux grands courants dans ma seconde et troisième partie : une position dénonciatrice, une position gestionnaire des quotas.

LA DÉNONCIATION DES DROITS À PRODUIRE

La première position consiste à dénoncer les droits à produire, avec des arguments Je crois assez forts, sur lesquels je vais insister car même si je ne les partage pas tous entièrement, ce sont les arguments

qui s'imposent au niveau international. C'est de beaucoup, cette position-là, qui dans le milieu politique et bien sûr le milieu économique international, est dominante. Cette première position, dénonciation des droits à produire, est le fait de la majorité des économistes au niveau international, des politiques et de professionnels sensibles au marché. Certes, les droits à produire ajustent l'offre et la demande, réduisent le coût budgétaire tout en évitant une dégradation trop forte du revenu des producteurs en place. Mais, à côté de ces avantages reconnus, les dénonciateurs des droits à produire vont souligner de nombreux inconvénients dont on peut comprendre le principe avant de les détailler, en disant qu'il y a entrave au fonctionnement du marché libre. Voyons avec un peu plus de détails ces entraves, avant de comprendre le fondement intellectuel de cette position-là. On peut les regrouper en quatre grandes catégories.

Première critique : les quotas empêchent *l'allocation optimale des ressources*. (pardonnez-moi mon jargon d'économiste, vous avez votre jargon d'agriculteur...). Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela signifie que certains producteurs, peu performants, à coût élevé, (de manière plus rigoureuse pour ceux d'entre vous qui sont un peu familiers de l'économie, à *coût marginal élevé*) vont pouvoir continuer à produire, s'ils détiennent des droits à produire ; par conséquent le droit à produire est contraire à une spécialisation régionale efficace de la production. Il contrarie la réallocation de la production des régions et des producteurs à coûts marginaux élevés vers les régions et les producteurs à coûts marginaux faibles. Je prends une simple illustration dans un travail de recherche, fait justement à l'INRA-Toulouse, par Vincent Requillard¹ que vous connaissez sans doute. Requillard, avec un de ses collègues Giraud Héraud, a étudié le cas des quotas betteraviers. Ils ont fait la preuve que les quotas nationaux n'ont pas été répartis en fonction de la compétitivité des régions : on a alloué des quotas à des régions moins compétitives que d'autres, se privant ainsi de faire la betterave là où les potentialités naturelles et les vocations agronomiques étaient les mieux adaptées, là où les avantages comparatifs étaient les plus favorables. On peut alors se dire : puisque les quotas n'ont pas été répartis conformément aux compétitivités comparées des régions, qu'advierait-il si on créait un marché ? Question d'actualité ! (Voyez au passage que la Recherche se pose aussi des questions d'actualité !) Mes collègues Requillard et Giraud-Héraud simulent alors la mise en place d'un marché des quotas. Que se passe-t-il ? Il se passe qu'un certain nombre de pays vont être portés à être acheteurs de quotas et d'autres vont être vendeurs : la France, l'Allemagne, le Danemark deviendraient (je parle au conditionnel puisqu'il s'agit d'une simulation), acheteurs parce que ces pays sont plus compétitifs au regard de la production betteravière que les autres

1. Synthèse de ce travail Giraud-Héraud E et Requillard V. (1993) Les limites d'une politique de droits à produire : l'exemple du sucre. *INRA Sciences Sociales*, 6 nov. 1993. 4 p.

dans l'Europe et que leurs exploitations ne sont pas saturées en quotas. A l'inverse, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Grèce seraient vendeurs. D'où, dans l'éventualité d'un marché, une redistribution des quotas plus favorable à l'efficacité. C'est le premier argument critique des dénonciateurs de quotas : un "droit à produire" nuit à l'allocation optimale des ressources.

Deuxième critique : les quotas renchérissent le coût de la matière première pour l'aval. Et renchérissant le prix de la matière première, vous réduisez la demande, on peut dire que vous nuisez à la compétitivité internationale. C'est bien pourquoi les quotas privilégient l'approche nationale au détriment de l'approche Internationale. C'est une des conséquences des quotas laitiers qui s'observe aujourd'hui.

Troisième critique : les quotas alourdissent les charges financières, notamment des jeunes agriculteurs, puisque l'achat ou l'obtention de "droits à produire risquent de concurrencer les investissements. Et les gens de ma génération font le lien évident avec la dénonciation de la charge foncière, souvent soulignée durant les années 60 et 70. Charge supplémentaire pour les agriculteurs, leurs héritiers en seront bénéficiaires s'il y a patrimonialisation, s'il y a héritage des quotas.

Quatrième critique : les quotas exposent à des substitutions pénalisantes pour les produits contingentés (qui ont des prix élevés) et au bénéfice des produits substitués. Le travail de recherche de Réquillard que j'évoquais tout-à-l'heure, s'est justement posé la question de savoir comment, la betterave et le sucre étant sous quotas, la concurrence pourrait se développer avec les isoglucoses et les autres édulcorants. En un mot, si vous voulez vraiment protéger le produit sous quotas, il faut mettre sous quotas les produits substitués. Sinon ce sont les produits substitués qui vont triompher sur le Marché. On voit comment la mécanique "quotas" est exposée à une généralisation, à un développement de proche en proche.

Suite à cette critique en règle des quotas, la conclusion s'impose il faut supprimer les quotas au profit du marché. Et c'est effectivement ce qui est écrit, ce qui est dit. Lisez la littérature OCDE (vous n'avez sans doute pas le temps de le faire mais moi je suis payé pour, et je tiens à le faire parce que c'est très significatif d'un courant de pensée internationale) qui est très claire : il faut supprimer les quotas, comme le gel, comme les compensations, comme le soutien.

Quel scandale de geler les meilleures terres à blé du monde pour continuer à faire du blé sur des terres où on obtiendra péniblement trente quintaux ! Si cette conclusion de suppression des quotas n'est pas mise en œuvre, vont dire les dénonciateurs des quotas, c'est à cause de la faiblesse des politiques, de la puissance des lobbies, de

l'incompétence des responsables, de la mauvaise formation économique des acteurs ; bref c'est la société qui a tort. Elle a tort de ne pas suivre les solutions concurrentielles. Et alors ces dénonciateurs de quotas peuvent se draper dans le manteau de la science et se désintéresser de la société, puisque la société a tort...

Tous les dénonciateurs de quotas n'épousent pas cette position isolationniste et certains, un peu à contrecœur, comme une solution de moindre mal, acceptée faute de mieux, vont proposer un marché libre des quotas.

Vous voyez pourquoi cette proposition peut être avancée, y-compris par les dénonciateurs de quotas : via le marché libre, on va retrouver une égalisation des coûts marginaux, et donc on va retrouver un bon fonctionnement de la concurrence qui pourra transférer des quotas à partir des producteurs à coût élevé vers les producteurs à coût faible. Comme la concurrence ne fonctionne pas bien du côté des produits, on crée un autre marché sur lequel la concurrence pourra fonctionner plus efficacement, c'est le "marché des droits à produire". L'expérience canadienne est, à cet égard, significative.

Cependant, ce marché libre des quotas est considéré par les dénonciateurs des droits à produire comme une solution de moindre mal, comme une concession, comme une solution de second rang. Pourquoi cette solution de "second rang" ? Parce que cette solution alourdit les charges financières des agriculteurs et par conséquent est une barrière. On voit pourquoi c'est une solution de moindre mal pour la dénonciation des quotas.

Cependant, cette acceptation d'un marché libre des quotas par les tenants de cette première position est porteuse de plusieurs enseignements.

D'abord elle montre que des aménagements sont possibles. Elle montre ensuite une variété d'organisations institutionnelles. Elle montre enfin que les cloisons ne sont pas complètement étanches entre ceux qui critiquent fondamentalement les quotas et ceux qui ont cherché à les utiliser, à les aménager.

Sachez que cette position de dénonciation des quotas est très présente dans le milieu international et, quelle que soit notre position personnelle, il paraît important qu'on en comprenne bien les fondements intellectuels. Le fondement intellectuel de cette position dénonciatrice des quotas repose sur la confiance dans les mécanismes du marché.

Le marché assure la plus grande quantité échangée possible, il sélectionne les producteurs les plus performants et conduit à une ré-

partition optimale des productions au sens où cette répartition ne peut être modifiée au profit d'un individu sans nuire à un autre. L'intuition des mécanismes de la concurrence comme la démonstration de leurs effets convergent pour souligner leurs avantages.

Mais cette vision des choses qui fonde la dénonciation radicale des quotas est cependant soumise à des conditions dont la réunion n'est pas certaine. Elle suppose d'abord que la réalité soit bien représentée par des mécanismes concurrentiels vertueux faisant des prix de bons informateurs des performances des producteurs et des préférences des consommateurs. Elle ignore ensuite les inégales rotations en facteurs. La marginalisation de certaines ressources, les évolutions chaotiques des prix.

Si l'on partage cette vision, il devient naturel de rejoindre les dénonciateurs des quotas. Dans le cas contraire, on verra dans cette dénonciation le simple plaquage sur la réalité du modèle concurrentiel dont les préconisations apparaîtront prédéterminés et cautionneront une politique libérale, comme on comprend alors que d'autre position intellectuelle soit avancée.

Si l'on veut expliquer les quotas autrement que par l'indocilité ou la perversité d'une société qui, n'écoulant pas les économistes libéraux, ne sait pas ou ne veut pas se confier entièrement au marché, il faut débattre de la justification de ces quotas, du sens qui leur est conféré par ceux qui les mettent en œuvre.

Pourquoi les quotas existent malgré leurs inconvénients sans doute radicalisés ci-dessus mais cependant bien réels ? Voilà la question à laquelle on se trouve confronté si on ne partage pas la position systématiquement dénonciatrice, si on refuse son explication des quotas par la "mauvaise société" et si on cherche à expliquer la signification des quotas.

UNE POSITION MOINS NORMATIVE : LES QUOTAS, OUTIL DE GESTION

L'argumentation de cette position ne cherche pas à défendre systématiquement les quotas. Elle les considère comme un outil de contrôle de l'offre parmi d'autres, jamais totalement parfait mais parfois acceptable, peut-être même satisfaisant sans être optimum. Il convient donc d'analyser pourquoi et comment on peut être conduit à les utiliser. L'ambition est ici explicative et pragmatique. Dans cette perspective, trois ordres d'arguments peuvent être avancés pour légitimer les droits à produire.

– Le quota peut être une voie de stabilisation des marchés agricoles dont on sait qu'ils sont particulièrement exposés à un fonctionne-

ment fluctuant voir chaotique du fait de la variabilité de l'offre et de la rapidité de la demande. La consultation des mercuriales du début du siècle, en l'absence d'organisation du marché, est éloquent à cet égard. En stabilisant le fonctionnement des marchés et les prix, le quota peut épargner à la société et aux consommateurs les pertes de bien-être dues à l'instabilité.

– Qu'on l'approuve ou non, cette argumentation permet de spécifier la position que nous étudions maintenant par rapport à la position dénonciatrice analysée ci-dessus. L'attitude intellectuelle est ici différente : on montre l'instabilité des marchés (au lieu de postuler le bon fonctionnement concurrentiel) et on cherche comment y remédier par une intervention (au lieu de bannir systématiquement toutes interventions) le quota en est une parmi d'autres. Dans cette perspective le quota apparaît autant comme un outil de régulation permettant de se rapprocher d'un bon fonctionnement des marchés que comme une limitation de la production aux besoins.

– La mise en Place du droit à produire ne semble pas systématiquement bloquer la modernisation des secteurs concernés. Les systèmes de production laitière se sont profondément réorganisés – le couple élimination-concentration a clairement fonctionné – de même d'ailleurs que dans le vignoble méridional. Il est vrai que, dans les deux cas les pouvoirs publics sont activement intervenus en faveur de ces réorganisations.

– Les quotas peuvent enfin être interprétés comme une organisation adaptée à la production de biens publics. Dans le cas de ces biens, comme on le sait, la consommation par certains n'exclut pas la consommation par d'autres. De tels biens concourent à la production agricole : la réglementation. La production sanitaire, la recherche agronomique publique, l'orientation des techniques agricoles, la définition des produits, l'organisation des producteurs, la qualité des denrées (définition et contrôle)...

Or, le marché est souvent inadéquat, voire défaillant, pour assurer la production de ces biens publics pourtant indispensables à la bonne réalisation de la production privée, classiquement marchande. Le quota pourrait justement être utilisé à des fins de production de ces biens publics, à l'image (encore embryonnaire) de ce qui commence à se faire à travers des associations "définition des produits-qualité-techniques agronomiques-origine".

On voit ainsi que la légitimité des quotas peut prendre plusieurs dimensions toutes discutables mais insoupçonnées (et insoupçonnables) dans la première position, tout orientée qu'elle est, du fait de ses présupposés intellectuels, vers l'élimination des quotas. On peut y

voir bien sûr une thérapeutique (discutable !) pour remédier à la surproduction. On peut y voir aussi un soutien au revenu de production.

Mais, de manière plus originale, le quota peut aussi être interprété comme une pièce concourant au bon fonctionnement du marché concurrentiel ou encore comme une façon de gérer prudemment l'appareil productif. Le quota peut enfin, sous réserve d'une utilisation fine être mis au service de l'élaboration concomitante de biens publics et privés, caractéristique de la production agricole.

Si l'on s'intéresse à cette interprétation des droits à produire comme outil de gestion parmi d'autres (et non plus comme une erreur ou un problème), le débat sur leur gestion devient central. Deux questions méritent une attention particulière : la fixation des quantités à produire, la mobilité des droits.

La fixation des quantités à produire expose évidemment à des attitudes malthusiennes dont on trouve des illustrations à propos de certaines productions de luxe. C'est une façon d'obtenir des prix élevés et d'accroître la rente des producteurs. C'est pourquoi l'arbitrage public est sollicité pour adapter les quantités de telle manière que les prix soient incitatifs pour les producteurs sans, pour autant, induire des rentes pénalisantes pour les consommateurs.

La mobilité des quotas peut être analysée, en simplifiant, à travers l'alternative marché-administration. La régulation par le marché a été présentée ci-dessus comme solution de second rang éventuellement acceptée par l'analyse libérale pour retrouver une concurrence qu'on a perdu sur les produits : c'est cette concurrence sur les droits qui orientera l'évolution structurelle du secteur vers une allocation optimale, aux coûts supplémentaires des quotas pris. L'expérience canadienne est souvent appelée en faveur de cette mobilité par le marché au nom de sa souplesse, de son efficacité, de sa transparence, voire même de son aménagement possible.

Les craintes suscitées par cette régulation marchande ne sont pas moins claires : elle sélectionne selon les ressources, elle accentue les inégalités au détriment de certains producteurs et de certaines régions, elle crée des rentes aux fondements discutables. Cette discussion, assez classique, oppose les pays du Nord souvent disponibles pour l'instauration des marchés des quotas et la France qui, du moins jusqu'ici, a pris parti pour une répartition administrative. Cette dernière solution répond à un souci de contrôle, d'égalité, d'aménagement volontaire de la société et de l'espace. De telles ambitions sont cependant exposées à des difficultés qu'il convient de repérer.

La mise en place du droit à produire est, comme on l'a vu, créatrice d'une valeur. Si cette dernière ne s'exprime pas sur un marché,

on s'expose à des risques de corruption, de détournement, de séduction, bref d'apparition souterraine et illégale de cette valeur. L'existence du "marché noir", de tractations cachées dans les échanges de quotas, les plus values attachées aux terres porteuses du quota manifestent l'expression de la rente induite par les quotas.

Ces mécanismes plus ou moins occultes qui s'expriment parfois parallèlement voire contradictoirement à la gestion administrative française qui associe quota et terre mise en valeur sont entretenus et même renforcés par les ambiguïtés actuelles de la notion de droit à produire. S'agit-il d'une décision administrative autorisant un agent à produire ? Ou bien s'agit-il d'un droit, évaluable et commercialisable, susceptible de prendre place dans le patrimoine de son détenteur ?

Même si cette patrimonialisation n'est pas aujourd'hui reconnue, il y a des pressions en sa faveur. On a vu les mécanismes souterrains à travers lesquels la valeur des quotas tente de s'exprimer. Cette valeur pourrait croître dans l'avenir avec l'augmentation des besoins de quotas, plus difficile à satisfaire car la libération de références (incitée par les primes de cessation d'activités) est achevée. La gestion des quotas laitiers a d'ailleurs contribué à accréditer l'idée qu'ils avaient une valeur : les primes de cessation d'activité laitière ont rendu perceptible la possibilité de monnayer les références tandis que les pénalités de surproduction fournissent une autre indication sur les prix. Le quota se transmet entre générations. Dans le domaine viticole, il y a eu, à certaines périodes, un marché des droits de plantation.

Eviter ces pressions, officielles ou tacites, en faveur de la "marchandisation" ? des droits à produire est sans doute difficile et implique un engagement politique et professionnel fort et régulièrement confirmé. Pour lutter contre ces pressions, il faudrait faire du quota une autorisation administrative, *intuita personnae*, viagère, non cessible, non transmissible ; la question devient alors de savoir comment (selon quels critères) sélectionner les bénéficiaires ? L'expérience récente de la mise en place des quotas laitiers montre qu'en la matière un accord peut s'établir à la suite d'un travail de négociation, d'initiative, de confrontation entre les parties prenantes.

CONCLUSION

Cette présentation des droits à produire permet de repérer les thèmes du débat social qui ne va pas manquer de se poursuivre.

Faut-il voir dans les quotas un obstacle au progrès des performances ou au contraire un moyen d'orienter l'agriculture non seulement pour l'adapter à la demande mais pour mieux reconnaître et accompagner la diversité des fonctions qu'elle remplit et dont on prend davantage conscience aujourd'hui ?

Le mode de gestion des droits à produire, par un marché – à organiser – ou par des règles – à contrôler –, renvoie à des conceptions économiques et politiques différentes ; le débat peut s'instaurer entre les positions extrêmes mais aussi de manière peut-être plus réaliste sur la façon de les combiner.

Ce double questionnement montre bien que les droits à produire sont significatifs des interrogations actuelles sur la place de l'agriculture dans la société qui sont partagées, sous une forme ou sous une autre, par tous les participants à cette rencontre. C'est pourquoi il est temps d'ouvrir la discussion.

Philippe Lacombe

INRA
Economie et Sociologie Rurales
2, place Viala
34060 Montpellier Cedex

Bibliographie

Académie agriculture de France. Comptes rendus. Vol 81. N° 6. 1995 Les limitations des droits à produire et leurs conséquences p. 66 - 109. V notamment BOUSSARD (J.M.) Les droits à produire : justification économique.

Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales INRA – 2^e trimestre 1988 – N° 7 - Quotas laitiers.

GIRAUD-HERAUD (E.) REQUILLARD (V.) - Les limites d'une politique des droits à produire : l'exemple du sucre - 1993 N° 6. INRA - Sciences Sociales - 4 p.

GUYOMARD (H.) MAHE (LX) - Théorie de la production en présence de rationnements, l'exemple des quotas laitiers de la CEE - Revue Economique N° 1. Janvier 1993.

GONIN (D.M.) MORISSET (M.) - Le marché des quotas laitiers au Québec : la recherche de la concurrence parfaite - Economie Rurale – N° 212 - Nov. Déc. 1992.

LORVELLEC (L.) - Rapport de synthèse (droits à produire) Revue de droit rural N° 227 - Nov. 1994.

BLANCHET (J.), LORVELLEC (L), RAPHAEL (P) - Le droit à produire en agriculture. Paris : Editions France Agricole, 1996 - 208 p.